

A GESTÃO EDUCACIONAL NA INTERSEÇÃO DAS POLÍTICAS FEDERAL E MUNICIPAL*

Dirce Nei Teixeira de Freitas**

Resumo: O artigo refere-se à pesquisa realizada com vistas a apreender e analisar a gestão educacional que se engendra na interseção das políticas federal e municipal, tendo como eixo a relação entre proposição e implementação dessas políticas. Parte da análise crítica da política federal de "reordenação" da gestão educacional e, no trajeto, evidencia os reflexos dessa política na esfera local, os nexos entre ela e a política municipal, bem como a face municipal da gestão educacional. Põe em evidência um padrão de gestão local marcado pela condensação de movimentos de adesão, resistência e de negação à política federal, cuja lógica difere da que sustenta as proposições federais. Frente aos resultados, questiona-se a efetividade e a congruência da política federal para os propósitos anunciados e aponta-se a impropriedade da simplificação no trato da problemática da gestão.

Palavras-chave: política educacional; administração de sistemas; gestão educacional; reforma educacional; federalismo e educação.

Artigo elaborado com base na Dissertação de Mestrado em Educação, de mesmo título, defendida em 1997 na UFMS.

** Professora da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul.

1 INTRODUÇÃO

Focalizando a “reordenação” da gestão educacional como problema central da política de educação brasileira dos anos 90, a pesquisa – a que se refere o presente artigo – voltou-se para a apreensão e análise do *padrão de gestão educacional que se engendrou na interseção de políticas de educação federal e municipal*. Tomou-se como campo de investigação o município de Dourados¹-MS, no momento em que essa problemática teve ingresso neste espaço (1993 a 1996).

Inicialmente, caracteriza-se o projeto nacional de “reordenação” da gestão educacional, e, a seguir, revela-se a face municipal da gestão educacional engendrada na interseção das políticas federal e municipal, indicando como se dá a conexão entre estas esferas, quais os reflexos da política federal na esfera municipal e, ainda, como a gestão educacional é vista e realizada no âmbito da instituição escolar. Na conclusão – coordenando as dimensões federal e municipal e as perspectivas de sistema e de instituição escolar, tendo como eixo a relação entre *proposição e implementação* da política educacional – fazem-se considerações críticas sobre o projeto nacional, tomando como evidência de limites / possibilidades do mesmo o caráter da gestão produzida na interseção do federal e municipal.

Entendendo a política educacional como fração da política social, considerou-se que ela se engendra como resposta a uma pluralidade de atores que não se constituem categorias sociais compactas, homogêneas e monolíticas (Coimbra, 1987). No entanto, diante dos propósitos e, em especial, dos limites do estudo privilegiou-se o ator estatal, dado o seu papel no desenvolvimento capitalista do País, adotando, de um lado, uma ampla política em benefício do capital e, por outro lado, realizando uma política social seletiva e assistencialista, perpassada pelo corporativismo e clientelismo.

Considerando a historicidade da política social, buscou-se levar em conta o caráter cambiante e dinâmico da sociedade capitalista e de que modo o

¹ Com uma população de 153.165 (IBGE, 1996) é o segundo município mais populoso de Mato Grosso do Sul e pólo econômico, político e cultural numa área que abrange 35 % da população estadual. Na área educacional, a administração municipal respondia, em 1993, por 47% do atendimento do ensino fundamental, enquanto a administração estadual cobria 40% e a privada, 13% desse nível de ensino.

capitalismo contemporâneo estabelece a relação capital, trabalho e fundo público (Oliveira, 1996).

Procurou-se ter presente, no que se refere à "funcionalidade" da política social, que esta se configura especialmente, mas não exclusivamente, pela lógica da reprodução e acumulação capitalista (Offe, 1984). Também a legitimação dos grupos no poder, a necessidade de assegurar a paz social, a intencionalidade de reforçar ideologias (Faleiros, 1995) e de responder à idealização do "redistributivismo" (Vianna, 1991) dirigem e condicionam essa funcionalidade, sendo que os conflitos na relação capital/trabalho produzem mudanças na função da política social.

2. "REORDENAÇÃO" DA GESTÃO: CENTRALIDADE NA REFORMA EDUCACIONAL / ANOS 90

Modificar a organização e reordenar a gestão da educação foram problemas que compareceram recorrentemente na discussão da política educacional brasileira, em diferentes momentos históricos, pondo em pauta temas como descentralização, municipalização (Xavier, 1990 e Romanelli, 1991), participação (Germano, 1994), comunitarismo (Cunha, 1991), gestão democrática e "modernização" da gestão educacional (Farah, 1994)

Vista como o ponto crítico da educação brasileira, na década de 80, a gestão educacional foi adquirindo centralidade na agenda de política educacional dos governos dos anos 90. Engendrar um "novo" padrão de gestão educacional, reordenado segundo parâmetros da "modernização" do Estado e da sociedade, tornou-se projeto justificado tanto em razão de um presumido potencial que teria para assegurar a equidade e qualidade do ensino, quanto pelo seu possível papel instrumental no incremento da cidadania e da ordem democrática. Esse intento ganhou maior visibilidade a partir do Plano Decenal de Educação para Todos (1993) e explicitou-se, como projeto nacional, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96 (Brasil, 1996a).

A Constituição Federal de 1988 já apontava para modificações necessárias na gestão educacional, com vistas a imprimir-lhe qualidade. Do conjunto dos

dispositivos constitucionais sobre educação, é possível inferir que essa qualidade diz respeito ao caráter democrático, cooperativo, planejado e responsável da gestão educacional, orientado pelos princípios arrolados no artigo 206 da mesma. Entre estes, colocam-se a garantia de um padrão de qualidade do ensino e a gestão democrática deste (Brasil, 1989).

Já a pretendida "modernização" da gestão educacional/anos 90 orienta-se para um padrão de gestão cuja qualidade resulte de um caráter "eficiente" forjado mediante racionalização administrativa, privatização, co-responsabilização da sociedade, abertura institucional para os "clientes", concentração do poder decisório (no que tange a questões essenciais) e controle centralizado dos resultados.

Na administração estatal intra sistema educacional nacional, esse modelo privilegia a descentralização de competências e encargos, a municipalização de programas, a autonomia, a profissionalização, a avaliação institucional e do ensino. Para além deste âmbito, o "novo" modelo de gestão educacional inclui a viabilização de formas diversas de mobilização de atores sociais, com vistas ao compartilhamento da tarefa educativa, num movimento que relativiza a atuação direta e a responsabilidade estatal nesta área. Com esses propósitos, desencadeiam-se medidas de reforma e inovação político-institucionais e administrativas. Com vistas à racionalização administrativa, adota o planejamento, a longo prazo, práticas e critérios de gestão do setor privado e amplo uso de tecnologias de informação.

A privatização tem na autonomia da escola, no fomento à participação comunitária e na gestão democrática seus principais meios de concretização, na medida em que possibilitam a captação direta e indireta de recursos financeiros, a mobilização de recursos humanos voluntários, e a disponibilização de recursos materiais e físicos suplementares. Tais estratégias potencializam o compartilhamento da tarefa educacional e de sua provisão e, ainda, ampliam a possibilidade da devolução de tarefas para as famílias.

Basicamente, o modelo de gestão educacional em vista tem como horizonte a redução da atuação do Estado, enquanto provedor do serviço educacional, a viabilização de novas formas de provisão da educação e uma maior eficiência da atuação do Estado nos âmbitos conservados sob sua responsabilidade direta.

Norteiam a busca desse padrão de gestão educacional os princípios de focalização, flexibilização e mobilização. Na verdade, tratam-se de princípios que têm dirigido a ação do Estado na área social, segundo critérios político-econômicos postos pelo ajuste estrutural.

O princípio da focalização sinaliza a prática da seletividade na atuação do Estado e a concentração desta em determinadas áreas e problemas. Na verdade, este princípio é indicativo do caráter restrito e emergencial que tem marcado a política social do Estado brasileiro (Draibe, 1993). No caso da política educacional, essa restrição se manifesta, por exemplo, na redução da educação gratuita e universal ao nível do ensino fundamental, sendo a gratuidade deste nível não necessariamente universal fora da faixa etária regular (7 a 14 anos). Nesse sentido, o Estado não se compromete com a eliminação do analfabetismo existente – que atinge largamente a população acima desta faixa etária (IBGE, 1997) – mas, concentra-se na “prevenção” do analfabetismo futuro. As situações de iniquidade extremadas, que caracterizam quadros de urgência social, são focalizadas como prioridades nacionais, dentro de uma atuação emergencial de molde assistencialista.

A flexibilização, como princípio, orienta a criação e garantia de uma institucionalidade dotada de mecanismos e instrumentos legais, técnicos e burocráticos que possibilitem o rompimento da rigidez formal das estruturas do sistema de ensino e de sua gestão. Tem-se em vista a otimização do processo de escolarização, atuando sobre problemas como o de atraso no ingresso, de permanência na escola, de fluxo escolar, de repetência escolar, de diversidades dos sistemas, instituições e indivíduos. Significa abrir possibilidades para a adoção de medidas emergenciais e particularistas voltadas para o incremento da eficiência do processo de escolarização. Este princípio dá viabilidade a medidas governamentais que concorrem para a precarização da educação formal, como é o caso da oferta de programas de aceleração da aprendizagem, da redução da idade para exames supletivos, do atendimento a jovens e adultos deixado a cargo de programas de cunho voluntário e caritativo, da formação de profissionais da educação através de programas emergenciais (Brasil, 1997). Acena-se para a informalização da escolarização, na medida em que esse princípio garante medidas de aproveitamento, reconhecimento e validação de experiências e conhecimentos adquiridos na educação não-formal e não-institucional.

Se a positividade desse princípio está no incremento da eficiência do processo de escolarização e na garantia de meios e instrumentos para o atendimento a diversidades, sua negatividade estará aí mesmo se, a pretexto de ambos, vier a acentuar a seletividade escolar e, por decorrência, contribuir para o incremento da seletividade social existente.

O princípio de mobilização dirige a ação gestora do Estado no sentido de fomentar o envolvimento ativo dos indivíduos (professores, alunos, pais e outros), das comunidades (em especial a escolar), das organizações sociais e dos setores produtivos da sociedade na implementação das políticas educacionais. A mobilização corrobora para a já mencionada privatização da educação, na medida em que oportuniza a captação e aproveitamento de potencial material, produtivo e político de atores sociais não-estatais. Este princípio norteia a gestão no sentido da busca de responsabilização das instituições, dos indivíduos e segmentos sociais pelos resultados que se têm em vista com a escolarização. Pretende-se uma atuação gestora calcada na função pedagógica de fomento a valores, atitudes e práticas segundo uma visão liberal de construção da cidadania.

Além disso, trata-se de um princípio que orienta a gestão no tocante ao exercício sistemático do controle da demanda social por escolarização. Esse controle busca criar a consciência tanto da urgência social da educação básica, em determinados grupos de indivíduos e setores sociais, quanto da necessidade e possibilidade da educação permanente, como compromisso dos indivíduos e da sociedade.

A política de "reordenação" da gestão educacional se constitui eixo central de um projeto nacional de reforma da educação, atrelado à reforma administrativa do setor público, sendo esta última componente estratégico da reestruturação do Estado brasileiro. Nesta reestruturação, tem-se em vista redefinir a atuação do Estado na economia, em especial, na área de política social, perseguindo novas relações entre Estado e sociedade segundo parâmetros que, no jogo entre requerimentos internos (nacionais) e externos (não-nacionais), determinam a "funcionalidade" da política social e, conseqüentemente, da política educacional.

São determinantes desse jogo as realidades que – num processo dialético – tornaram-se visíveis nos últimos trinta anos, no cenário nacional e internacional. No tocante ao cenário nacional, destacam-se: a explicitação dos limites do

modelo de desenvolvimento do país (Singer, 1996 e 1997; Gadelha, 1997); a crise do padrão de financiamento da sua economia (Goldenstein, 1994); a crise do modelo de Estado desenvolvimentista (Fiori, 1995a e 1995b; Sallum, 1994); a configuração de uma democracia que se defronta com problemas de governabilidade (Nogueira, 1995); a adoção de programas de ajustes estruturais (Fernandes, 1995; Sader, 1995) que implicam prescrições e monitoramento de organismos internacionais também na política educacional (Fiori, 1995c, Soares, 1996; Coraggio, 1996).

No cenário internacional, tornaram-se visíveis: a crise econômica mundial (Glyn, 1995, Therborn, 1995; Arighi, 1995); a hegemonia do ideário neoliberal (Anderson, 1995); a reordenação geo-econômica e geo-política mundial (Hobsbawn, 1995); a aceleração dos processos de globalização econômica e o surgimento de blocos regionais (Fiori, 1995c; Braga, 1996; Batista Júnior, 1997; Singer, 1997); o aprofundamento da incapacidade do fundo público para seguir financiando, simultaneamente, as necessidades do capital e do trabalho ou a crise do Estado de Bem-estar social (Oliveira, 1996); os avanços tecnológicos (Dowbor, 1996) e as transformações na área produtiva (Antunes, 1995).

É no contexto desse jogo e determinada por essas realidades que se dá a formulação da política educacional brasileira e sua implementação. É, ainda, nesse contexto que são produzidos consensos mundiais, regionais e nacionais sobre o papel contemporâneo da educação, sobre as relações Estado/sociedade/educação, sobre diretrizes e recomendações quanto à política e à gestão educacional.

Como decorrência, a política educacional brasileira dos anos 90 revela estreita relação com os conceitos, paradigmas, diretrizes e recomendações estabelecidos em fóruns mundiais e regionais. É assim que os paradigmas do "desenvolvimento humano" (segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/ONU), do "desenvolvimento econômico latino-americano" (CEPAL e Banco Mundial) e da "governabilidade sustentada" (ONU e Banco Mundial) orientam a atual política educacional brasileira.

A Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien-Tailândia, 1990) e a Conferência de Cúpula de Nova-Delhi (1993) indicaram a necessidade de construção de um *novo modelo de gestão* educacional capaz de assegurar, para

todos, uma educação básica de qualidade, vista como uma das condições essenciais do desenvolvimento humano.

A "modernização" institucional é a tarefa básica nas diretrizes regionais para a América Latina, implicando novas formas de gestão educativa que priorizem: a descentralização e a autonomia institucional, os acordos, os consensos, a redistribuição de tarefas entre instâncias do Estado, as estratégias de regulação à distância, a profissionalização, as medidas de responsabilização pelos resultados (entre elas sistemas de avaliação), a abertura institucional para a sociedade, a participação e a privatização (Ottone, 1993; PROMLEDAC V, 1993; UNESCO/OREALC, 1995). Nestas diretrizes, a centralidade da modernização institucional acaba obscurecendo a centralidade atribuída à educação básica, no âmbito mundial, traduzindo a prioridade maior para a América Latina: a reforma do Estado.

Na VI Conferência da Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), realizada no Chile, em 1996, põe-se ênfase na governabilidade como condição básica do desenvolvimento humano e econômico, destacando a governabilidade do próprio sistema educacional.

A convergência dessas diretrizes se traduz no princípio de que os mecanismos de mercado são indispensáveis para a melhoria da gestão educacional. No geral, elas propõem novas relações entre Estado e sociedade, mediante reformas institucionais e administrativas vistas como condições básicas para viabilizar um novo espaço público, no qual a vigência de princípios do mercado tornaria possível a adoção de práticas do setor privado e uma menor atuação direta do Estado na provisão e execução de serviços sociais.

A generalização dessas diretrizes – promovida por organismos internacionais² – impõe-se com o capitalismo contemporâneo, na medida em que este exige que a área educacional deixe de ser tratada como uma questão exclusivamente nacional. Desse modo, o desenho de políticas educacionais é condicionado por imperativos que extrapolam os limites do Estado-nação e as suas particularidades.

2 Banco Mundial, UNESCO, PNUD e UNICEF.

Conseqüentemente, a política educacional brasileira pauta-se por uma racionalidade instrumental e utilitarista da educação. Por um lado, vista como ferramenta da competitividade e condição de desenvolvimento econômico e de inserção do País na "nova" ordem econômica mundial. Por outro, vista como ferramenta da governabilidade, condição de produção da cidadania requerida pela sociabilidade capitalista em configuração inclusive para a consolidação da ordem democrática requerida pela mesma (Cardoso, 1994). Esse entendimento atribui à educação as funções básicas de reprodução da força de trabalho, de integração social, de prevenção de conflitos sociais, de formação para o desemprego e para o consumo regidas pelos requerimentos da sociabilidade capitalista em configuração. Tem-se em vista uma "nova" cidadania para um mundo de inúmeras e profundas transformações (da personalidade e da sociedade), que se defronta com diferentes formas de exclusão, com a crescente polarização social e o questionamento das formas tradicionais de representação política (Garretón, 1997).

A partir dessas diretrizes, delineia-se qual qualidade e eqüidade do ensino a gestão educacional deverá garantir, o que e o quanto se vai descentralizar, o significado e os limites da autonomia de gestão, assim como são criados os caminhos e as possibilidades para a privatização e para o controle centralizado da qualidade do produto, dimensionada especialmente em termos de custo-benefício. A direção, o próprio caráter, as formas de realização e os critérios de qualidade da "reordenação" da gestão educacional são condicionados, em grande parte, pela função maior que se tem em vista para a educação: a de "ferramenta da competitividade e da governabilidade democrática"

A "reordenação" da gestão educacional tem sido reduzida às suas dimensões político-culturais e administrativas. Desconsiderando-se a determinação do econômico na configuração do político e do cultural, ignora-se que a "reconstituição do poder" não se viabiliza apenas nestas duas dimensões, entre outras razões, porque a participação dos indivíduos tem sua natureza e limites forjados pelas condições econômicas destes. A pretendida reconstituição de espaços comunitários, mediante o incremento da participação, parece esgotar-se na simples criação de mecanismos e instrumentos que, embora se proponham a contribuir na reeducação dos indivíduos e grupos, se voltam para o atendimento

prioritário de requerimentos e interesses imediatos do capitalismo contemporâneo, que seguem impondo constrangimentos ao Estado.

Na verdade, não se prescinde de medidas político-institucionais e administrativas que possibilitem a participação ativa da sociedade. No entanto, a descentralização e a participação não se concretizam apenas com as mesmas, vez que dependem da produção de relações democráticas. Esta é processo complexo e longo, numa sociedade historicamente marcada pelas mais diversas formas de autoritarismo, que o Estado pode favorecer ou inviabilizar.

Coraggio (1996), discutindo as diretrizes de política educacional do Banco Mundial para o Brasil, aponta uma contradição nelas que se verifica, também, na política brasileira de modernização da gestão educacional: enquanto se considera possível reverter “décadas de cultura política centralizada e clientelista, criando quase do zero administrações locais participativas e eficientes” nega-se, entre outros, a possibilidade de realizar modificações radicais e mais igualitárias no sistema fiscal e da propriedade, pôr limites ao movimento especulativo de capitais, fortalecer certas capacidades estatais e criar serviços públicos adequados às necessidades da população. Entrega-se ao mercado a incumbência de satisfazer necessidades sociais e reintegrar as maiorias sócio-econômicas e politicamente marginalizadas, sem levar em conta a realidade de sua estrutura e realização nos âmbitos nacional, regional e mundial.

3. A GESTÃO EDUCACIONAL NA INTERSEÇÃO DAS POLÍTICAS FEDERAL E MUNICIPAL

A investigação mostrou que a instância administrativa municipal pesquisada tem dado lugar de relevância à modernização da gestão educacional, de modo que o intento de “reordená-la” tem marcado o delineamento das diretrizes e as práticas municipais. Entretanto, não há uma concepção comum, entre esta e a instância federal, no tocante à natureza e à forma dessa “reordenação”. Todo o conteúdo/forma da reestruturação do Estado, em especial a intenção de descentralização e de privatização, não foram absorvidos com o significado com que compareceram na política educacional federal, anteriormente analisada.

A temática da qualidade da gestão educacional e do ensino não chegou a adquirir o conteúdo e os propósitos da excelência pretendida pela instância federal, mas vinculou-se a critérios de eficiência e eficácia, fazendo um movimento numa direção favorável à política federal, embora não de forma consistente.

A “reordenação” da gestão adquiriu, no município, uma feição engendrada por uma lógica utilitarista e pragmática que, no âmbito do sistema, privilegiou estratégias particularistas, clientelistas e populistas para fazer frente às problemáticas da escassez de recursos públicos, da crescente demanda da população por atendimento escolar, das tensões e conflitos que marcaram as disputas de interesses entre os grupos hegemônicos representados por atores governamentais. No âmbito da instituição escolar, não se logrou eliminar o corporativismo e o particularismo vigentes, fomentar a gestão democrática e assegurar uma conexão com as proposições modernizantes da política educacional federal.

A configuração e o caráter particular da “reordenação” da gestão educacional, na esfera municipal, são resultantes: a) de requerimentos sociais que se impõem com as transformações e as permanências que marcam a sociedade e o Estado local; b) dos ajustes a interesses locais hegemônicos, traduzidos em projetos políticos particularistas de grupos e indivíduos situados ou representados na máquina estatal; c) de práticas gestoras enraizadas na cultura local; d) do desconhecimento do conteúdo, forma e essência da política federal; e) da possibilidade de se empreender uma gestão educacional à margem da política federal; f) da constituição precária da burocracia estatal, quer pela não-disponibilidade de técnicos que dominem tecnologias de gestão, quer em razão da dominância do critério político-partidário na composição dos quadros técnicos.

Desde os últimos anos da década de 80, a expansão da rede física, a expansão da cobertura escolar e a crescente universalização do ensino fundamental foram tomados como os principais indicadores de qualidade da gestão educacional municipal, embora se propugnasse – nos programas de governo, nos planos educacionais, nos projetos dos órgãos administrativos municipais e nos planos escolares – a melhoria da qualidade do ensino. De fato, os dados levantados evidenciam a ampliação da oferta, do acesso, e do atendimento, porém, indicam também que não se lograram avanços significativos quanto à permanência e ao êxito escolar.

Com a política federal de “reordenação” da gestão impôs-se ao município a tarefa de perseguir uma qualidade cujo conteúdo, método e significado são fundamentalmente definidos pela lógica econômica – conforme visto anteriormente – na qual cabe a qualidade de gestão que faz restrição a direitos subjetivos e sociais, mediante formas diversas de privatização. No entanto, a gestão educacional municipal – alheia às proposições privatizantes federais – seguiu se efetivando de modo a prevalecerem as estratégias do Estado provedor direto, sendo o aprimoramento destas estratégias a expectativa da escola, no tocante à melhoria da gestão.

Na verdade, a despeito dessa política – cujo ideário de base e linhas mestras de ação foram amplamente divulgados desde o início dos anos 90 e, em especial, a partir de 1993 – o Estado local seguiu amplificando-se com o crescente assumir de compromissos sociais, até o ano de 1996. Entretanto, tendo a escassez de recursos financeiros e o imperativo da reforma do Estado alcançado o município, a administração acabou incluindo, no início de 1997, estratégias de privatização na política educacional municipal, num movimento que partiu do interior do Executivo e que se defrontou com a resistência da escola, em especial, do segmento docente.

A pressão do centro é outra forma pela qual a “reordenação” da gestão educacional municipal vai se concretizando na direção traçada pela política federal. Essa se dá mediante condicionamento da função supletiva da União à adesão, pelo município, a projetos federais. Esta adesão tem implicado um crescente controle central dos resultados que, em alguns casos, alcança o interior da própria instituição escolar.

Não se verificou, no município, a articulação das ações gestoras dentro de um projeto político e pedagógico, tanto na esfera da instituição escolar quanto na do sistema. Os marcos legais estabelecidos na Lei Orgânica Municipal de 1990, as diretrizes do governo municipal do período 1993-1996 e as metas estabelecidas nos planos educacionais formulados nesse período, no município, não chegaram a dar direção, precisar a intencionalidade e assegurar a unidade do projeto educacional local e de sua gestão.

Embora se tenha anunciado uma pretendida descentralização, democratização e “modernização” da gestão educacional – inclusive o intuito

de parceria com a sociedade – não se fizeram avanços nesse sentido. Não se promoveram inovações político-institucionais e administrativas significativas e nem modificações consistentes nas concepções e práticas “tradicionais” de gestão. As formas institucionais colegiadas criadas na década de 80 – cujo modelo reproduzia o autoritarismo e o tecnicismo vigentes na década de 60 e 70 – foram “maquiadas” no âmbito da legislação e não se consolidaram na prática.

Mesmo as reformulações burocráticas e procedimentais realizadas não o foram na direção dos avanços propugnados. Os mecanismos e instrumentos de participação não lograram viabilizar uma efetiva mobilização e incorporação da comunidade e dos atores educacionais na “gestão democrática”, de modo que esta foi apenas um simulacro já que, na prática, não foi além do processo eletivo para direção de escola e de iniciativas de busca de consenso, mediante consultas a atores escolares, em questões propícias a polêmicas e conflitos.

Também os recursos disponibilizados para o financiamento educacional não atenderam às necessidades, bem como a administração e o controle destes não foram descentralizados e democratizados, conforme se depreende dos documentos referentes a avaliações realizadas pelas escolas, anualmente.

No interior da instituição escolar municipal, os atores escolares, concentrando-se na resistência às práticas autoritárias e burocráticas que permeiam as relações entre escola e sistema, reduzem o desafio de qualificar a gestão educacional a uma ampliação do domínio corporativo dos espaços de poder. Nessa resistência, reproduzem o autoritarismo, acentuam o corporativismo e o particularismo, esvaziando as possibilidades de democratização da escola pública e de sua gestão. Deixam, ainda, de compreender os problemas educacionais numa perspectiva de totalidade, limitando uma possível atuação política em favor da qualificação da gestão educacional.

4. CONCLUSÕES

A pesquisa evidenciou que se configura, no município, um tipo de gestão educacional caracterizado pela condensação de movimentos de *adesão*, de *resistência* e de *negação* à política federal de educação, que são indicativos dos

limites/possibilidades, tanto da efetividade dessa política quanto da contraposição a ela, pela instância local.

Esses movimentos explicitam o espaço que a instância municipal dispõe para a implementação de sua própria política. E, neste espaço, a instituição escolar logra ter papel central, uma vez que se constitui na instância na qual, de fato, se objetiva a natureza da gestão e o conteúdo, a substância e a forma da implementação das políticas educacionais.

A especificidade da gestão educacional que se engendrou na interseção das políticas federal e municipal de educação evidenciou elementos que permitem pôr em questão a exeqüibilidade da atual política brasileira de "reordenação" da gestão dentro dos parâmetros em que foi estabelecida. Permitem questionar a plausibilidade de uma abrangência nacional dessa política, uma vez que se revela, em sua própria concepção, alheia a heterogeneidades existentes.

Diante do quadro visualizado com esta pesquisa e, ainda, considerando que o Brasil é um país extremamente heterogêneo, põe-se em questão uma política educacional desenhada, desencadeada, dirigida e controlada num movimento que parte da instância federal do Estado para a instância local. Primeiro, porque desconsidera – por que moldável ou passível de ser sobrepujada? – a lógica local imperante. Segundo, porque a própria lógica que preside essa política – que se pensa homogeneizadora na base, uma vez que fundada nos ditames e requerimentos da sociedade capitalista contemporânea – no confronto com a lógica local gera realidades diversas daquelas que se anunciam como meta, conforme visto. Questiona-se, assim, a congruência dessa política para os fins e objetivos visados. Questiona-se a sua efetividade, entre outras razões, porque prescreve transformações para uma realidade cujas particularidades não dimensiona devidamente, como se aquelas independessem destas.

Além disso, as evidências permitem concluir que a "reordenação" da gestão educacional, tanto na política federal como na municipal, tem ficado limitada a modificações político-institucionais e administrativas. Modificações desta ordem, no geral, não têm logrado atingir o cerne da problemática da atuação do Estado, nesta área. Ao mesmo tempo elas adquirem caráter particular no confronto com a realidade cultural, política e econômica local.

A redução dos problemas educacionais à esfera da gestão além de implicar que sejam vistos como decorrentes da forma, da dinâmica e das estratégias operacionais, implica que sejam atribuídos inteiramente ao Estado e à esfera da política. Ótica esta que, admitindo a dicotomia entre o político e o econômico, deixa de considerar a relação entre os projetos econômico, político e social da sociedade, configurados nas formulações e ações do Estado. Nesse caso, não se coloca em questão a sociedade, nem o Estado é visto como uma produção desta.

Ao se reduzir o problema da gestão educacional à questão do quanto e de que forma deve ser a atuação do Estado (mais ou menos centralizada), dá-se prioridade a medidas de reestruturação e de reformas que privilegiam os aspectos organizacionais e operacionais do sistema educacional e, além disso, são conduzidas setorialmente. Desse modo, a problemática da educação escolar e de sua gestão não é considerada em suas múltiplas dimensões e na perspectiva de contexto e de suas determinações históricas.

A história da educação mostra que o Estado brasileiro, através de suas políticas, esteve sempre reestruturando, ajustando, reformulando velhas estratégias ou propondo novas estratégias e instituições, com vistas a modificar o padrão de gestão vigente. No entanto, subjacentes às formas novas ou reformadas, permaneceram concepções, princípios, valores, interesses, propósitos, atitudes e práticas que não foram tocados por essas modificações. São, na verdade, movimentos que refletem particularmente as permanências da sociedade capitalista que se reorganiza, que se reforma e que se "moderniza", sem resolver suas contradições mais fundamentais.

Nesse processo, as proposições e defesas de novos modelos de gestão apresentaram-se, em geral, fundadas numa concepção abstrata do Estado e de suas crises. Por essa razão, a tendência tem sido o predomínio das "soluções" técnicas, administrativas, institucionais e organizacionais de caráter burocrático, prescritivo e normativo. Estas, no geral, não se têm colocado em confronto e contraposição com interesses políticos e econômicos hegemônicos, em cada momento histórico e nos diferentes espaços.

Pensando-se a partir de uma concepção genérica de Estado, faz-se a proposição de estratégias alternativas à ineficiência, ineficácia e burocratização

estatais sem lograr considerar o que, historicamente, tem se constituído em fonte desses problemas: a própria natureza do Estado, das estruturas de poder, o modo de acumulação capitalista, o padrão de financiamento da economia brasileira, entre outras. Estes fatores determinaram o modo de articulação dos interesses sociais, o jogo de forças que se estabeleceu e os canais de participação e de negociação na sociedade brasileira. A educação e sua gestão são determinadas por tais realidades, o que nega a propriedade da simplificação que tende a imperar no trato das mesmas.

A realidade da gestão educacional, na esfera municipal, permite inferir que a caminhada que ainda está por ser feita nesta instância, envolvendo atores da instituição escolar e do órgão gestor do sistema, é a de construção do caráter público da escola municipal. Esta construção supõe a apropriação dos espaços da educação no âmbito do Estado local, pelos profissionais da educação e população.

Uma primeira estratégia dessa apropriação refere-se à construção da autonomia do setor educacional, no âmbito da administração municipal, de modo a assegurar a gestão participativa e democrática dos recursos públicos da educação. Isto significa trazer para a esfera educacional a tomada de decisão, o planejamento, a gestão e a avaliação da aplicação dos recursos públicos destinados à educação. Dentro dessa perspectiva, importa zelar pela efetiva aplicação do § 5º do Art. 69 da Lei Nº 9394/96, que dispõe sobre o repasse automático dos recursos vinculados à educação ao órgão responsável pelo setor.

Esta parece ser condição pedagógica e política indispensável à produção do caráter público da educação municipal e de sua gestão, uma vez que pode democratizar o aprendizado da aplicação /controle/otimização dos recursos públicos captados e redistribuídos pelo Estado. Este aprendizado é central porque qualidades democráticas, equidade, eficiência, eficácia e efetividade social dependem da ação ativa, crítica, criativa e solidária do cidadão-sujeito e não da imposição de modelos de gestão fundados em leis do mercado, em princípios liberais.

Avanços nesse sentido não prescindem do enfrentamento do particularismo e do clientelismo, a partir da comunidade e da instituição escolar até às instâncias estatais. Requer, também, a superação do corporativismo dos profissionais do

ensino, que tem sido confundido com a luta política possível e necessária na educação municipal. Para tanto, há que perseguir a efetiva criação/implantação e a apropriação democrática, pelos profissionais do ensino e comunidade, de instrumentos institucionais que favoreçam a democratização da gestão educacional. Isto coloca a urgência de que os atores educacionais tenham clareza quanto ao projeto educacional pelo qual lutam – ou precisam lutar – junto às instâncias do Estado.

São necessidades/possibilidades que supõem a solidariedade na relação entre educadores e munícipes atendidos pela escola municipal. Solidariedade que está, também, por ser construída e que não prescinde de uma institucionalidade propícia ainda inexistente. Supõe, também, que se traduza em prática efetiva o princípio constitucional da cooperação entre as instâncias administrativas da federação, de modo a qualificar a educação pública do município.

Com certeza, não será no âmbito da gestão que se resolverá o jogo histórico das relações sociais e de suas contradições, que determinam a natureza do próprio Estado e da sociedade. Contradições que se constituem raízes dos problemas não apenas das políticas educacionais (e demais políticas sociais), mas da desigual e injusta sociedade brasileira, que tem se limitado a uma democracia formal e minimalista (Borón, 1994).

Finalizando, é possível afirmar que a qualidade da educação escolar congruente para o propósito de desenvolvimento humano que implique, sobretudo, qualidade de vida para todos – projeto urgente para a sociedade brasileira – não pode ser reduzida a uma questão de gestão. Muito mais quando esta é pensada e conduzida segundo uma lógica economicista fundada teórico-metodologicamente na economia neoclássica (Coraggio, 1996), operacionalmente encaminhada nos limites do político-institucional e administrativo, subordinada à prioridade de reforma do Estado.

A educação – mesmo a especificamente escolar – é questão social que diz respeito à produção da humanidade do próprio homem, particularmente por meio da construção de sua cidadania, sendo, conseqüentemente, processo relevante na produção de um certo tipo de sociedade. Como tal, integra o conjunto de condições objetivas (materiais, situacionais, circunstanciais) e subjetivas que

configuram a qualidade de vida humana, revelando a direção que a realidade social imprime à construção da humanidade dos homens. Compõe a historicidade que engendra o homem, o cidadão, a sociedade e as relações sociais que definem a natureza desta. Sendo assim, a qualidade educacional é relevante para o projeto de sociedade que se tem em vista. Isto porque a sociedade é histórica, portanto passível de transformações.

Se o projeto que se tem em vista é o de reprodução do tipo de sociedade que se tem, então é possível pensar numa qualidade da gestão e da educação que resulte dos arranjos e artifícios político-institucionais e administrativos, já que estes não põem em questão a natureza e finalidade desse próprio projeto. É possível reduzir a educação à lógica economicista, subordinando-a aos imperativos político-econômicos engendrados pelo capitalismo em sua face contemporânea. Isto é, torna-se possível perseguir uma qualidade cuja substância, conteúdo e forma são conformados pela lógica do mercado, na busca de solução para os problemas conjunturais e estruturais da ordem capitalista, neste final de século.

Entretanto, a contraposição a esse projeto põe em questão os procedimentos, as estratégias, os mecanismos em virtude de considerá-los sob a perspectiva de suas razões históricas e de suas finalidades. Isto porque se põe em questão o próprio projeto de reprodução da sociedade vigente. Esta posição aponta para o resgate da educação como uma questão de política social voltada para a qualificação do existir humano. Nesse projeto, o Estado é visto não como o ator exclusivo, mas como ator privilegiado e principal responsável pela mediação da construção dessa qualificação. Isto requer que a sua atuação tenha como princípio único a produção da "qualidade social" Qualidade esta que excede à pretendida equidade liberal, porque é, sobretudo, universalmente inclusiva. Esta, no entanto, não parece ser possível dentro da lógica que tem dado suporte à atuação do Estado, nos anos 90.

Por outro lado, qualificar a educação tendo como horizonte a "qualidade social" não prescinde de se considerar tanto a "funcionalidade" historicamente definida para essa educação, como a necessidade de múltiplos atores sociais, incluindo aí os próprios gestores e implementadores de políticas educacionais. E considerar, ainda, a complexidade da educação, de sua gestão e dos contextos nos quais estas se fazem realidades concretas.

BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. ; GENTILI, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995. 205p. p. 9-28.
- ANTUNES, R. *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. São Paulo: Cortez; Campinas: Ed. da UNICAMP, 1995.
- ARIGHI, Giovanni. A desigualdade mundial na distribuição de renda e o futuro do socialismo. In: SADER, Emir (Org.). *O mundo depois da queda*. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p.85-120.
- BATISTA Jr, Paulo Nogueira. O círculo de giz da "globalização" *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 49, p.84-97, nov. 1997
- BRAGA, José Carlos de Souza. O espectro que ronda o capitalismo. *Folha de S. Paulo*, Caderno Mais, 1º set. 1996. p. 5-3.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil – 1988. São Paulo: Encyclopaedia Britannica do Brasil, 1989.
- _____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nº 9.394/96. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, n.248, 23 dez. 1996.
- BORÓN, Atilio. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1994. 272 p.
- CONFERÊNCIA DE CÚPULA DE NOVA DELHI. (Nova Delhi, Índia, 13 a 16 de dezembro de 1993), UNESCO, UNFPA e UNICEF. Brasília: MEC, 1994. 40 p.
- CONFERÊNCIA IBERO-AMERICANA DE EDUCAÇÃO, 6. Governabilidade democrática e dos sistemas educacionais. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n.100, p.121-148, jan. 1997
- CORAGGIO, José Luis. Propostas do banco mundial para a educação. In: Tommasi, Livia De; Mirian Jorge Warde; Sérgio Haddad (Orgs). *O banco mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez Editora, 1996. p.75-123.
- CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1991.

- DOWBOR, Ladislau. Educação, tecnologia e desenvolvimento. In: Lúcia Bruno (Org.). *Educação e trabalho no capitalismo contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 1996. p.17-40.
- DRAIBE, Sônia M. Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário Latino-Americano. In: *Lua Nova*, São Paulo, n. 31, p.5-46, 1993.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Reconstruindo o Estado: gestão do setor público e reforma da educação. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, n.11, p.189-236, jun./dez. 1994.
- FERNANDES, Luís. Neoliberalismo e reestruturação capitalista. In: SADER, E. ; GENTILI, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995. 205p. p.54-61.
- FIORI, José Luís. *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight Editorial, 1995. 245p.
- _____. *O vôo da coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995. 133p.
- _____. A governabilidade democrática na nova ordem econômica. *Novos Estudos*. CEBRAP, São Paulo, n.43, p.159-72, nov. 1995.
- GADELHA, Regina Maria A. F. Globalização e crise estrutural. In: _____ (Org.). *Globalização, metropolização e políticas neoliberais*. São Paulo: EDUC, 1997. p.51-72.
- GERMANO, José W. *Estado militar e educação no Brasil: 1964-1985*. São Paulo: Cortez/UNICAMP, 1994.
- GLYN, Andrew. Os custos da estabilidade: os países capitalistas avançados nos anos 80. In: SADER, Emir (Org.). *O mundo depois da queda*. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p.51-84.
- GOLDENSTEIN, Lídia. *Repensando a dependência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- HOBBSBAWN, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 598p.
- MÃOS À OBRA BRASIL: uma proposta de governo/Fernando Henrique Cardoso. Brasília: s.ed., 1994. 300p.
- MEC. Roteiro para orientar o debate sobre o Plano Nacional de Educação. MEC/INEP, 1997, [mimeo.]

- NOGUEIRA, Marco Aurélio. Para uma governabilidade democrática progressiva. *Lua Nova*, São Paulo, n.36, p.105-28, 1995.
- OLIVEIRA, Francisco. Globalização e antivalor: uma antiintrodução ao antivalor. In: FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). *A reinvenção do futuro: trabalho, educação, política na globalização do capitalismo*. São Paulo: Cortez USF-IFAN, 1996. p.77-113.
- OTTONE, Ernesto. *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade (uma visão sintética)*. Brasília: MEC/INEP, 1993. 16p.
- PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS – 1993 a 2003: versão acrescida Brasília: MEC, 1993. 136p.
- PROMEDLAC, 5., 1993, Santiago, Chile. *Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe*. Brasília: MEC, 1993. p.32.
- ROMANELLI, Otaíza Oliveira. *História da Educação no Brasil (1930/1973)*. Petrópolis: Vozes, 1991. 267p.
- SADER, Emir. A hegemonia neoliberal na América Latina. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995. 205p. p.35-7
- SALLUM Jr., Brasília. Transição política e crise de Estado. In: *Lua Nova*, São Paulo, n.32, p.133-67, 1994.
- SINGER, Paul. Perspectivas de desenvolvimento da América Latina. In: *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.44, p.133-64, mar. 1996.
- _____. Globalização positiva e globalização negativa: a diferença é o Estado. In: *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.48, p.39-65, jul. 1997
- SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial : políticas e reformas. In: TOMMASI, Livia De ; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez Editora, 1996. p.15-39
- THERBORN, Göran. A crise e o futuro do capitalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo – as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo; Paz e Terra, 1995. 205p. p.39-50.
- UNESCO. Hacia una nueva etapa de desarrollo educativo. *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile, n.31, p.8-29, ago. 1993..

UNICEF. Declaração mundial sobre educação para todos e Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. In: CONFERÊNCIA MUNDIAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1990, Jomtien, Tailândia. *Conferência...* Brasília: UNICEF, 1991. 29 p.

XAVIER, Maria Elizabete S. P. *Capitalismo e escola no Brasil : a constituição do liberalismo como ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961)*. Campinas, SP: Papirus, 1990. 182p.

Summary: The article refers to the research accomplished with views to apprehend and to analyse the educational administration that is engendered in the intersection of the national and municipal politics, establishing as the main point the relationship between proposition and execution of those politics. It begins with a critical analysis of the national politics of educational administration and, in the itinerary, it evidences the reflexes of that politics in the local sphere its connection between the municipal politics, as well as the individual characteristics of the local educational administration. It puts in evidence a pattern of local administration determined by the condensation of adhesion movements, resistance and of denial to the national politics, which logic differs of the one that sustains the national propositions. Face to the results, the effectiveness and the consistency of the national politics for the annouced purposes is questioned, and the impropriety of the simplification in the treatment of the problem of the administration is aimed.

Keywords: educational politics, administration of systems, educational administration, educational reforms, nationalism and education.

(Aprovado para publicação em 19 de novembro de 1998.)